



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Integracja funkcjonalna grup interesów a kultura pracy i innowacyjność instytucji publicznych w warunkach polskiej transformacji

Author: Adam Bartoszek

Citation style: Bartoszek Adam. (2015). Integracja funkcjonalna grup interesów a kultura pracy i innowacyjność instytucji publicznych w warunkach polskiej transformacji. W: U. Swadźba, B. Pactwa, M. Żak (red.), "Praca - więź - integracja : wyzwania w życiu jednostki i społeczeństwa : monografia poświęcona pamięci prof. zw. dr. hab. Władysława Jachera. T. 1, Praca, przedsiębiorczość, gospodarka oparta na wiedzy" (S. 159-182). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Adam Bartoszek

Uniwersytet Śląski

Integracja funkcjonalna grup interesów a kultura pracy i innowacyjność instytucji publicznych w warunkach polskiej transformacji

Wprowadzenie

Opracowanie to jest przyczynkiem do diagnozy przemian w zarządzaniu pracą aparatu administracyjnego i w kulturach organizacyjnych instytucji publicznych, uwarunkowanych presją rynku oraz społeczno-polityczną transformacją państwa. Rozpoczęta w 1989 roku dekompozycja ustroju opartego na komunistycznej ideologii oraz na centralizmie zarządzania gospodarką i zasobami publicznymi zanegowała nomenklaturową integrację partyjnej władzy z aparatem administracyjnym państwa. Innowacje związane z wdrażaniem nowych reguł otwartej konkurencji o pozycje zawodowe oraz o statusowe korzyści uczestników stosunków organizacyjnych (pracowników, intensjonariuszy i klientów instytucji publicznych) aktywizują konflikty interesów różnych aktorów społecznych (MORAWSKI, 1998; GIZA-POLESZCZUK, MARODY, RYCHARD, 2000). W państwowym socjalizmie stosunki pracownicze podlegały silnej polityzacji przez partyjną nomenklaturę, a zakulisowo działające grupy interesów wytwarzały klientelistyczne sieci wpływu i mechanizmy prywatyzujące stosunki zawodowe (TARKOWSKI, 1994; RYCHARD, 1994; WEDEL, 2007).

Pomimo profesjonalizacji dawnych upartyjnionych i zbiurokratyzowanych instytucji oraz reform samorządowych struktur, wdrażających nowoczesne systemy zarządzania usługami publicznymi, wciąż są formułowane poważne zastrzeżenia do efektywności i kultury pracy sektora publiczne-

go w Polsce. Socjologowie wiążą je z dziedzictwem kulturowym i traumą zmian ekonomicznych tworzących kulturę uogólnionej nieufności (SZTOMPKA, 2005), z negatywnym efektem przemian w postawach obywatelskich Polaków, wyrażających się powszechnością antypartyjnego resentymentu i rosnącą akceptacją rządów niedemokratycznych „silnej władzy” (RACIBORSKI, 2010: 105). Natomiast czołowi teoretycy zarządzania, Andrzej Koźmiński (2010: 226) oraz Witold Kieżun (2012: 277–330), wskazują na złą organizację zarządzania publicznego, rozbudowę politycznych i biurokratycznych szczebli kontroli. W tej perspektywie analiza kulturowa organizacji publicznych wiąże kapitalizm polityczny (korupcję i nadużycia etyczne władzy) z legalistyczną logiką proceduralnej legitymizacji działań służących preferowanym grupom interesów i korporacyjnym strukturom z ich otoczenia. Przejawy transformacyjnej patologii procesów nomenklaturowej prywatyzacji, dysfunkcjonalności w systemach zarządzania usługami zdrowotnymi, edukacyjnymi, bezpieczeństwem, wymiarem sprawiedliwości oraz w egzekucji zobowiązań podatkowych i pracowniczych są dość obszernie udokumentowane również w socjologii (TITTENBRUN, 2007; HAUSNER, 2007; JAROSZ, 2005, 2010).

Proponowana tu analiza czynników warunkujących kulturę pracy instytucji publicznych odwołuje się do perspektywy teorii integracji funkcjonalnej (JACHER, 1976), do teorii norm i grup interesów (EHRlich, 1998; ANTOSZEWSKI, 2003) oraz do teorii gier organizacyjnych (CROZIER, FRIEDBERG, 1977) i mechanizmów adaptacyjnych redukujących napięcia w organizacjach poddawanych intencjonalnym reformom (MARCH, OLSEN, 2005). Zawarte w teorii integracji wyjaśnienia mechanizmów organizacyjnych w świetle diagnoz dysfunkcji i złożonych logik działania zespołowego (OLSON, 2012; KAMIŃSKI, 2012) skłaniają do poważnej rewizji następstw nowych, formalistycznych regulacji, które wymagają od kadr oraz intensjonariuszy instytucji publicznych przestrzegania coraz ściślej definiowanych procedur prawno-administracyjnych. Rosnące wymagania w zakresie jakości obsługi klientów oraz standardów pracy administracyjnej prowadzą do wzrostu biurokratycznej kontroli, która wypiera osobowe i nieformalne sposoby rozwiązywania problemów zawodowych. Narasta formalizacja procedur, która zmniejsza spersonalizowaną przestrzeń w relacjach pracowników oraz przełożonych, a profesjonalizm służb publicznych staje się modelem zachowań coraz powszechniej egzekwowanym.

Pytanie badawcze tego opracowania brzmi: dlaczego wbrew formalnej profesjonalizacji kultury pracy instytucji publicznych doświadczenia społeczne obywateli oraz badania ekspertów wskazują na niską jakość efektów i kosztochłonność funkcjonowania służb publicznych, na niesprawność reformowanych już od ćwierćwiecza systemów usług i wdrażanych innowacyjnych modeli pracy administracji? Sięgnijmy do niektórych klasycznych

koncepcji z teorii zarządzania oraz z socjologii wartości i norm, wiążąc je z teoriami gier organizacyjnych oraz wpływu grup interesów. Ich analiza pokaże nam realne słabości systemu integracji formalno-proceduralnej, którą preferują zarządzający zmianami politycy oraz eksperci, reprezentujący korporacje czerpiące własne korzyści z obsługi aparatu państwowego. W definiowaniu grup interesu podkreśla się, że są to koalicje jednostek tworzących zakulisowe organizacje lub stowarzyszenia i instytucje zapewniające realizację swoich interesów przez uzyskanie dóbr i przywilejów dzięki ich politycznej redystrybucji, czyli za pośrednictwem quasi-rynkowych regulacji warunkowanych administracyjnymi decyzjami instytucji publicznych (TRAWIŃSKI, 2012: 73).

Od proobywatelskiej modernizacji państwa do patologii w transformacji usług publicznych

Transformacja ustrojowa wiązać się miała z budowaniem nowej kultury profesjonalnego i obywatelskiego zarządzania zasobami publicznymi. Osiągnęliśmy, jak się zdaje, znacząco dużo. Zbudowano nowe, demokratyczne struktury samorządowe oraz poddano instytucje władzy kontroli politycznej, medialnej, obywatelskiej i prawno-administracyjnej. Zasady społeczeństwa obywatelskiego, wiążące stosunki obywateli z pracownikami aparatu administracyjnego oraz z dysponentami jego zasobów i usług, ulegają postępującej formalizacji prawnej. Proceduralna demokracja reguluje konflikty społeczno-ekonomiczne normami prawnego legalizmu, które wyrastają z neoliberalnej wizji wolności gospodarczej i z konstytucyjnych reguł demokratycznej rywalizacji politycznej. Postawione we wprowadzeniu pytanie o poziom integracji funkcjonalnej nowych struktur zarządzania publicznego wymaga uchwycenia kierunkowych zmian w ich organizacji i kulturze pracy. W szczególności rozpoznać należy mechanizmy, które są następstwem wdrażania odgórnie definiowanej i sformalizowanej profesjonalizacji pracy instytucji publicznych. Usługi społeczne, decyzje administracyjne, procedury zamówień publicznych, rozwiązywanie problemów ochrony zdrowia, opieki społecznej, bezrobocia stanowią różnorodne wyzwania zawodowe. Wymagają one od kadr funkcjonariuszy publicznych zarówno wysokich kompetencji, jak i innowacyjnych zachowań wobec presji różnych społecznych potrzeb i interesów intensjonariuszy. Tymczasem w kulturze organizacyjnej wielu instytucji i jednostek publicznych zintegrowały się sieci paternalistycznych powiązań, które funkcjonalnie wbudowały się w nowe, postkomunistyczne struktury i oddziałują na praktyki zarządzania aparatu władzy.

Wytworzony w socjalistycznym systemie trwałego niedoboru (KORNAI, 1985) wieloszczeblowy klientelizm stał się funkcjonalnym społecznie mechanizmem redystrybucji zasobów oraz decyzji na rzecz osób ustosunkowanych w sieciach nieformalnego wpływu na państwową administrację i kadry instytucji zarządzających usługami publicznymi. Procesy politycznej rywalizacji o partyjną kontrolę stanowisk publicznych nadal utrwalają klientelistyczną etykę, a zarazem paraliżują niezależną od instytucjonalnych patronów artykulację aspiracji grup zawodowych i ograniczają profesjonalizm działania podwładnych. Istotne jest uchwycenie mechanizmów utrwalających wielopiętrowy klientelizm i powiązaną z nim korupcję, które uległy wzmocnieniu w procesach transformacyjnego przejścia do deklarowanego merytokratycznego profesjonalizmu w zarządzaniu instytucjami publicznymi. Jednym z nich jest presja wielkiego kapitału korporacyjnego na słabe gospodarki krajów postkomunistycznych, których rynki poddawane są szczególnie silnej penetracji przez zdobywanie przywilejów dla kapitału prywatyzującego gospodarkę oraz inwestującego w lokalne rynki pracy i zasoby ludzkie. To, że czerpią one korupcyjne korzyści z aktywizacji lobbystycznych wpływów i penetracji grup interesów, jest zjawiskiem dość dobrze opisanym (KAMIŃSKI, KAMIŃSKI, 2004).

Paternalizm, klientelizm, korupcja, nepotyzm — zjawiska te określane są jako brudne kapitały społeczne (PORTES, 1998) i wciąż stanowią dla instytucji państwowych transformacyjne wyzwanie. Owe ponadustrojowe procedury integracji sieci interesów wewnątrz instytucji publicznych z klientelistycznymi grupami wpływu z otoczenia mają silne oddziaływanie na ich kulturę pracy i ład organizacyjny (DOBROWOLSKI, 2005).

Przekształcenia struktur władzy politycznej i samorządowej (demokratyczny pluralizm) oraz prywatyzacja gospodarki nie wyeliminowały wszystkich monopolii w usługach publicznych ani ich państwowej własności. W jakim stopniu wewnątrzorganizacyjne relacje personelu administracyjnego i kadry kierowniczej zmieniły się pod wpływem konkurencyjnego rynkowego otoczenia oraz aktywizacji zewnętrznych i wewnętrznych grup interesu, w stosunku do kultury pracy instytucji dawnego ustroju?

W Polsce, jak i w innych postkomunistycznych krajach środkowoeuropejskich, transformacja rynkowa zmieniła wzorce konsumpcji i zachowań ekonomicznych, które zaktywizowały w świadomości społecznej wartość własnych interesów (ZIÓŁKOWSKI, 2000), a przede wszystkim uaktywniła kapitalizację stosunków społecznych. Decyzje transformacyjne uruchomiły nie tylko rynkowe strategie definiowania praw do zasobów publicznych, lecz i zakulisowe mechanizmy kreowania nowych elit oraz grup interesów wpływających na działania instytucji władzy publicznej. Następstwem programowanych przez organy państwa zmian ustrojowych, „szokowej terapii” rynkowych reform i procesów prywatyzacyjnych, jest „ekspriopriacja klas

i stanów ludowych z mizernych zdobyczy ekonomicznych i socjalnych epoki formalnego socjalizmu” (KOZYR-KOWALSKI, 2000: 332).

Ład publiczny, budowany w Polsce na solidarnościowym proteście i postulatywnym modelu obywatelskiej partycypacji, w kolejnych okresach ostrej polityzacji debaty medialnej i kryzysowej konsolidacji systemu politycznego uległ proceduralnej petryfikacji. Szczególnymi przejawami deficytów naszej obywatelskości są nie tylko bardzo niskie wskaźniki przynależności do stowarzyszeń społecznych, niska partycypacja wyborcza i brak zainteresowania większości Polaków debatą publiczną. Swoistym negatywnym efektem przemian w postawach obywatelskich jest dzisiaj powszechność antypartyjnego resentymentu w Polsce oraz apatia polityczna (SZCZEGÓŁA, 2013) „ułomnych obywateli”, gotowych zamienić pluralistyczną demokrację na „rządy jednej, dobrej i sprawnej partii politycznej” (RACIBORSKI, 2011: 135–136). Jacek Raciborski podkreśla, że pasywność obywatelska Polaków w roli wyborców

w porównaniu z obywatelami innych państw postkomunistycznych nie znajduje wyjaśnienia w czynnikach strukturalnych, [...] w różnicach prawa wyborczego [...] dochodów ludności, struktury zawodowej, miejsca zamieszkania, czy wykształcenia (RACIBORSKI, 2000: 145).

Stanisław Kozyr-Kowalski jako jeden z nielicznych badaczy nie zadowalał się tezą objaśniającą deficyty obywatelskości Polaków efektem historycznym długiego trwania narodu bez suwerennego państwa. Wskazywał on sprzeczności właściwe formalistycznej idei społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim deformacje wynikające z traktowania demokratycznego państwa jako z jednej strony gwaranta obywatelskich wartości, a z drugiej strony podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie reform moderowanych liberalną doktryną głoszącą, „że im mniej państwa w gospodarce i życiu społecznym, tym lepiej” (KOZYR-KOWALSKI, 2000: 22).

Instytucje państwa są przez Polaków postrzegane pozytywnie głównie w optyce roszczeniowej, jako „egalitarny opiekun, traktujący jednako wszystkich obywateli i troszczący się o biednych” (WNUK-LIPIŃSKI, BUKOWSKA, 2008: 15). W praktyce natomiast funkcjonowanie państwa jest oceniane bardzo krytycznie, a dominującą argumentacją jest niezadowolenie z zakresu gwarantowania przez nie socjalnych uprawnień obywateli (CICHOMSKI i in., 2001). Taka dwoistość obrazowania państwa: ujmowanego w symboliczno-uroczystej optyce patriotyzmu i z perspektywy praktyczno-egzystencjalnego krytycyzmu oraz roszczeniowych postaw różnych grup interesów, buduje neurotyczne lub populistyczne narracje, propagowane w mass mediach, jak i w komunikacji politycznej (CZERWIŃSKI, NOWAK, PRZYBYLSKA, red., 2010).

Poczucie braku sprawiedliwości i narastanie wykluczeń społecznych (JAROSZ, 2004, 2007, 2008, 2010), do czego przyczynia się transformacyjna polityka państwa, aktywizując z jednej strony populizm i egalitaryzm, a z drugiej strony elityzm i zachowania egoistyczne, które wspólnie wzmacniają postawy antyreformatorskie i paternalistyczne. Postawy te, jako bariery blokujące niezbędne modernizacyjne zmiany w urynkowieniu usług zdrowotnych, edukacyjnych oraz deregulację politycznej kontroli i zakresu przywilejów grup zawodowych obsługujących usługi publiczne, zauważają nawet ekonomiści (MISZEWSKI, 2012: 64; HAUSNER, 2007: 63–72). W badaniach społecznych objawowe rozpoznawanie patologicznych zjawisk — klientelistycznego rządzenia i władczego czerpania statusowych korzyści przez różne grupy społeczne i zawodowe — nie pozostaje w spójności z postrzeganiem korporacyjnych źródeł tych praktyk. Niezbędne jest pogłębione rozpoznanie organizacyjnych mechanizmów integrujących innowacyjne działania, doskonalące procedury zarządzania z zakulisowymi praktykami w instytucjach publicznych wzmacniającymi procesy funkcjonalnie korzystne dla wewnętrznych układów pracowniczych i sprzężonych z nimi grup interesów. W dalszej części tej pracy dokonamy przeglądu mechanizmów aktywizujących struktury zarządzania publicznego, aby wyodrębnić poziomy ich organizacyjnej koordynacji i zasady regulacji stosunków wymagających od aktorów społecznych innowacyjnego rozwiązywania sprzeczności łączących ich interesów. Perspektywą badawczą, którą posłużymy się w dalszej analizie, będzie dynamiczne pojmowanie zachowań organizacyjnych jako zespołu motywów i działań regulowanych statusowymi interesami jednostek oraz wartościami grupowymi aktorów społecznych, moderowanymi przez formalnoprawne wymagania ładu instytucjonalnego oraz nieformalne sieci politycznego i biznesowego wpływu na decyzje administracyjne.

Klasyczne idee integracji funkcjonalnej a nowe teorie gier organizacyjnych

O integracji funkcjonalnej, osiągananej poprzez rozbudowę sformalizowanych reguł kooperacyjnego prawa w nowoczesnych organizacjach, pisał optymistycznie Emil Durkheim, charakteryzując „organiczną solidarność” nowoczesnych społeczeństw (DURKHEIM, 1999). Ujmował on specjalizację dzielonych społecznie zadań i indywidualizację osobowości wykonujących je jednostek poprzez postępujący wzrost ich zależności strukturalnej od zewnętrznych grup oraz instytucji. W kontekście analizy źródeł innowacji w podziale pracy teoria Durkheima akcentuje różnicowanie się nowych

działań i rozwijanie wyspecjalizowanych form pracy na fundamencie istniejącego układu funkcji i stosunków organizacyjnych, a zarazem ich oddziaływanie na strukturę porządku społecznego. Zmiany systemu społecznego dotyczą norm obyczajowych i religijnych, ale także reguł kooperacji politycznej i ekonomicznej, definiowanych normami prawno-administracyjnymi. Przy czym Durkheim zdecydowanie podkreślał, że „prawo stanowi odbicie jedynie części życia społecznego i w rezultacie dostarcza nam tylko niezupełnych danych do rozwiązania problemu” (ibidem: 85–86) – a chodziło mu o problem związku obyczajów z prawem. Władysław Jacher, komentując jego teorię więzi społecznej, stwierdza, że Durkheim, skoncentrowany na analizie form solidarności społecznej, badając spójność normatywną, nie interesował się problemem konfliktu w systemie społecznym. Nie w pełni zgadzamy się z tą tezą – mimo podparcia jej odwołaniem do opinii Jerzego Szackiego, że analizując funkcje, nie dostrzegał on dysfunkcji (JACHER, 1973: 153). E. Durkheim opisuje bowiem mechanizm zbiorowej anomii, będącej następstwem dezorganizacji normatywnej systemu społecznego, ale też zauważa więziotwórcze znaczenie rozbieżności w interesach, które zbliżają ludzi tylko na krótko i powierzchownie, podczas gdy powiązanie ich zasadami prawa (karnego lub kooperacyjnego) łączy ludzi moralnie w grupy zawodowe i solidarne korporacje (DURKHEIM, 1999: 259 i 289).

Jacher zauważył, że Durkheim interpretuje interesy jednostkowe i ich wzajemne oddziaływanie na treści więzi społecznych w kontekście negatywnym. Interesy realizowane jako wszelkiego rodzaju usługi nie są siłą moralnie jednoczącą uczestników, bowiem w przypadku wyobcowania ich z takich korzyści odrzucają oni internalizację grupowych wartości lub znajdują się w sytuacji anomijnej. Solidarność społeczna wymaga natomiast poczucia wspólnoty wartości i zobowiązania uczestników do zachowywania reguł normatywnych, a ich grupowy konformizm wzmacniany jest zewnętrzną kontrolą instytucjonalną (JACHER, 1973: 150 i 190). Struktury kulturowe służące kontroli normatywnej zostały szeroko opisane przez Durkheima jako zasady języka, obyczajów moralnych i prawa. Interesujące jest w tej teorii to, że utrzymanie ładu i spójności społecznej następuje, zdaniem Durkheima, nie tylko na płaszczyźnie zewnętrznego prawa kooperacyjnego, lecz także we współczesnych społeczeństwach wiąże się z różnymi formami regresji do „solidarności mechanicznej” opartej na sankcjach karnych (DURKHEIM, 1999: 260–262). Jednak, jak wskazuje W. Jacher, Durkheimowska interpretacja „solidarności organicznej” czyni z niej typ więzi wartościowany jako wyższy historycznie i prowadzący jednostki do realizacji ideału moralno-społecznego rozwoju ich twórczych osobowości oraz do wypełniania obywatelskich zadań w złożonych funkcjonalnie instytucjach (JACHER, 1973: 137–140).

Problem identyfikowania mechanizmów dysfunkcyjnych w działaniach instytucji rozbudowano w nowoczesnych teoriach społecznych, w tym

w ramach socjologii organizacji. Klasyczna już dziś jest analiza funkcjonalna instytucji Roberta Kinga Mertona, czerpiącego inspiracje z Durkheimowskiej teorii anomii. Wyróżnia on w procesach wiążących wartości organizacyjne z wzorami instytucjonalnego działania ich funkcje jawne i funkcje ukryte. Funkcje jawne wskazują na obiektywnie uchwytnie konsekwencje wzorców i działań organizacyjnych dla adaptacji lub korygowania zachowań jednostki (osoby oraz zbiorowości lub całego systemu). Natomiast funkcje ukryte również wywołują tego typu skutki, lecz o charakterze niezamierzonym, a nawet trudno dostrzegalnym na poziomie świadomości uczestników określonych działań. Funkcje ukryte pozwalają badaczom heurystycznie identyfikować nieoczekiwane konsekwencje społeczne jako rytualne, kulturowe lub strukturalne następstwa, a nawet pozornie irracjonalne rezultaty praktyk organizacyjnych (MERTON, 1982: 131–135).

Heurystyczna niezbędność diagnozowania funkcji ukrytych praktyk instytucjonalnych jest, zdaniem Mertona, kluczem do twórczego badania zjawisk społecznych. Píše on wprost:

[...] swoisty wkład intelektualny socjologów znajduje wyraz przede wszystkim w badaniu niezamierzonych skutków (w tym funkcji ukrytych) różnych praktyk społecznych, choć ujawnia się to w badaniu rezultatów przewidywanych (w tym funkcji jawnych). Istnieją dowody na to, że właśnie tam, gdzie socjologowie w swoich badaniach odstąpili od płaszczyzny funkcji jawnych na rzecz ukrytych, wnieśli swój odrębny i zasadniczy wkład w naukę (ibidem: 136).

Jako jeden z przykładów takiego wartościowego naukowo odkrycia Merton podaje wnioski zespołu Eltona Mayo z eksperymentów nad wydajnością i integracją pracowników Western Electric w Hawthorne, które wykazały pozytywne znaczenie nieformalnej integracji dla efektywności zespołu pracowniczego (ibidem: 136–137). We wcześniejszych teoriach naukowego zarządzania stosunki nieformalne traktowano jako źródło zakłóceń celowej organizacji porządku i dyscypliny pracowniczej.

Zadaniowa integracja małych zespołów pracowniczych, podobnie jak efekt synergiczny działania każdej grupy społecznej, wymaga koordynacji funkcji i ról jej członków. W związku z obrazowym efektem tego elementarnego poziomu analiz mechanizmy integrujące mikrowięzi społeczne są często przenoszone na wyższe poziomy złożoności działań instytucjonalnych. Badania Jachera nad więzią i integracją społeczną zdają się stosować owo typowe dla funkcjonalistów i interakcjonistów podejście wyróżniające wspólne płaszczyzny lub mechanizmy scalające jednostki w określone systemy społeczno-kulturowe. Bezpośrednio uchwytnie, bo podstawowe i powszechnie występujące procesy współdziałania i wymiany świadczeń

w ramach małych kręgów i grup społecznych zdają się przebiegać od płaszczyzny funkcjonalnej, przez komunikacyjną i normatywną, do płaszczyzny kulturowej. Jacher wskazywał je za Wernerem Landeckerem jako typy integracji, ale idąc za argumentacją Durkheimowską oraz Sorokinowską, wyróżnia kluczowe znaczenie dla integracji systemu społecznego współzależności o charakterze przyczynowo-funkcjonalnym (JACHER, 1976: 67–69). Precyzuje on określenie integracji społecznej systemu jako efekt łącznego oddziaływania czynników integracji funkcjonalnej, komunikacyjnej i normatywnej oraz wyodrębnia integrację kulturową – wyrażającą „zwartość między kulturowymi standardami” organizacji i jej otoczenia (ibidem: 67). Oznacza to, że dany instytucjonalny system społeczno-kulturowy może nie być w pełni zintegrowany z panującymi w jego otoczeniu wzorami kulturowymi lub z ich wewnętrzną konfiguracją na poziomie aksjologii i struktur symbolicznych, praktykowanych przez jego uczestników. Integracja kulturowa wymaga określonego poziomu powiązań (zwartości) między zorganizowanymi układami działań społecznych na gruncie wzorów zachowań i przekonań uczestników o ich spójności logicznej i aksjologicznej z preferowanymi przez całą społeczność zasadami postępowania (ibidem: 56–62). Wnioskując z tej części rozważań stwierdzimy, że kluczem do integracji kulturowej jest określony poziom zwartości aksjologicznej systemu społecznego. Natomiast dla społecznej integracji grupy niezbędny jest określony poziom funkcjonalnej koordynacji ról i komunikacyjnej sprawności jej członków w realizowaniu powierzonych im zadań. Struktura społeczno-polityczna oddziałuje na poziom integracji społecznej w instytucjach i grupach nie tylko przez jawnie obowiązujące zasady normatywne (kulturowe wzorce zakorzenione w zwyczajach i normach prawno-administracyjnych), lecz również poprzez aktywne ich moderowanie wewnątrz określonego systemu decyzji o obsadzie kadrowej i ocen efektywności zachowań personelu instytucji publicznych.

Problemy z integracją funkcjonalną pracowników wokół formalnoprawnych regulacji zachowań organizacyjnych stanowiły przedmiot wielu klasycznych badań, poczynając od roli więzi nieformalnych wspomnianego E. Mayo z nurtu human relations i Herberta Simona z nurtu teorii decyzji administracyjnych, poszukującego zasad administracyjnej racjonalności w zarządzaniu. Późniejsze analizy procesów biurokratyzacji organizacji i dysfunkcjonalności zbiurokratyzowanych struktur administracyjnych czerpały m.in. z krytycznych rozważań R.K. Mertona („wyuczona nieudolność”), Alvina W. Gouldnera („rozbieżności interesów zarządu i personelu” oraz „paraliżowanie inicjatyw podwładnych”), Philipa Selznicka („ograniczenia przywództwa organizacyjnego”), Charlesa E. Lindbloma (*muddle through* – zanieczyszczania reguł i procedur), Jamesa G. Marcha i H. Simona („ograniczenia racjonalności decyzji”), aż po teorię reguł biurokratyzacji Michaela Croziera. Crozier sformułował uogólniającą te mechanizmy teorię procesów

„błędnego koła biurokratycznej reakcji” jako efektu postępującej centralizacji i autonomizacji zarządzania ludźmi w organizacjach. W gruncie rzeczy każdy układ organizacyjny zmierza do kontroli i standaryzacji zachowań personelu. Formalizacja reguł postępowania powoduje usztywnianie porządku instytucjonalnego. Ale szczegółowe przepisy i zalecenia przełożonych reglamentujące swobodę podwładnych ciągle ulegają nieformalnym manipulacjom i nadużyciom ze strony personelu dążącego do uzyskania korzystniejszych warunków funkcjonowania w środowisku pracy lub zyskiwania większej swobody zachowań. Postrzeganie niesubordynacji personelu, naruszeń zasobów lub obniżania sprawności procesów organizacyjnych aktywizuje kierownictwo do wydawania nowych przepisów i poleceń w celu eliminacji tych negatywnych zjawisk. „Błędne koło biurokratycznej reakcji” zwiększa złożoność formalnych procedur, ale i aktywizuje ich wewnętrzne sprzeczności oraz inicjuje wysiłki personelu służące omijaniu przepisów, a przede wszystkim prowadzi do utraty wiarygodności lub autorytetu władzy administracyjnej (CROZIER, 1967: 287–300). Takie sprzężenie funkcji jawnych i ukrytych norm definiujących porządek organizacyjny wymaga pogłębienia statycznego modelu funkcjonowania administracji jako aparatu decyzyjnego i usługowego.

Crozier wraz z Erhardem Friedbergiem w *L'acteur et le systeme* (1977) przedstawili nowy model analizy organizacji jako systemu społecznego aktywizowanego poprzez „gry organizacyjne”. Gry te toczą się między uczestnikami systemu o kontrolę jego zasobów — czyli takich kluczowych dóbr, jak władza, informacja, statusowe i materialne korzyści, uprawnienia zawodowe i swoboda w działaniu, szanse własne oraz innych aktorów na pozyskanie środków działania i na realizację celów indywidualnych lub zespołowych. Podstawą dla urzeczywistniania przez aktorów działań społecznych swoich dążeń osobistych, zawodowych i instytucjonalnych w danej organizacji są stosunki wymiany świadczeń oraz budowanie koalicji wewnątrz zespołów i sieci zewnętrznych powiązań, które kształtują strategię ich zachowań. Aktorzy w tych strategiach uwzględniają istniejące sformalizowane reguły gry, ale i własne emocjonalne lub grupowe definicje sytuacji organizacyjnych, aktywizując swoje ofensywne albo defensywne zachowania. W takiej konfiguracji ład organizacyjny jest dynamiczny, jest on wytworem negocjacji wpływowych aktorów prowadzących strategiczne gry. Jako reprezentanci ośrodków władzy nadrzędnej oraz wewnętrznych i zewnętrznych grup interesów budują oni koalicje optymalizujące koszty oraz korzyści uczestników danych instytucjonalnych więzi. Poziom władzy społecznej każdego aktora zależy od jego zdolności kontrolowania zasobów organizacyjnych oraz mobilizowania innych partnerów do uczestnictwa w realizacji określonych celów i zadań, definiowanych w perspektywie wspólnych interesów. Szerzej idee tej koncepcji opisują Crozier i Friedberg

w książce pt. *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego* wydanej po polsku w 1982 roku.

Z punktu widzenia integracji funkcjonalnej teoria ta prowadzi nas do ważnej konstatacji na temat porządku organizacyjnego. Dobrze wyraziła ją Joanna Wyleżałek analizująca zjawisko mobbingu na uczelniach wyższych jako formę gry organizacyjnej wbudowanej w logikę strategii aktywizowania zhierarchizowanej władzy społecznej. Stwierdza ona trafnie: „Struktury i przepisy organizacyjne są zatem niczym innym, jak tylko rezultatem rozwiązania, jakie stosunkowo wolni aktorzy znaleźli dla trudnego problemu kooperacji” (WYLEŻAŁEK, 2012: 98). W środowisku akademickim, podobnie jak w wielu instytucjach publicznych, szczególnym aspektem gier organizacyjnych są strategie budowane wokół zatrudniania i awansowania pracowników. Klientelizm oraz paternalizm zawsze budują miękkie sieci znajomości, w których często trudno jest egzekwować wysokie standardy profesjonalnych zachowań.

Grupy interesu a kulturowe praktyki instytucji publicznych

Proponowana tu heurystyka opisu procesów gier organizacyjnych rozszerza pojmowanie grup interesu. Konstytuują się one nie tylko na poziomie politycznej instytucjonalizacji stosunków klasowych i sporów o dystrybucję uprawnień grup społeczno-zawodowych. Są nimi zewnętrzne, instytucjonalnie zróżnicowane organizacje zawodowe, biznesowe i społeczne, „które dążą do zapewnienia sobie wpływu na decyzje władzy publicznej w zakresie dystrybucji zasobów, nie podejmując działań zmierzających do przejęcia odpowiedzialności za jej sprawowanie” — jak pisze Ryszard Herbut (2003: 100). Grupy interesu tworzą się również wewnątrz instytucji publicznych, wokół różnych kategorii aktorów jako dysponentów ich zasobów oraz uprawnień decyzyjnych służących realizowaniu karier zawodowych oraz ochronie statusów i przywilejów społecznych personelu administracyjnego lub eksperckiego. Szczególnym typem relacji wewnątrz systemu zarządzania dobrami publicznymi jest korzystanie z wiedzy zorganizowanych korporacyjnie zawodów prawniczych, ekspertów finansowych, służb mundurowych, lekarzy, naukowców, nauczycieli oraz politycznych menedżerów i członków rad nadzorczych o różnym zakresie legitymizacji do udziału w procesach decyzyjnych. Oprócz wpływu na działalność instytucji publicznych legitymizowanych wewnątrz grup interesów funkcjonują grupy zewnętrzne, określane przez Jordana Granta jako zorientowane na uzyskanie statusu społecznego promotora (lobbysty) określonych decyzji w celu zakulisowego

wpływu na selekcję określonych interesów ekonomicznych i udział partnerów biznesowych w realizacji zleceń i zadań publicznych. Taki wpływ autor nazywa dążeniem do uzyskania uprzywilejowanego dostępu do procesu decyzyjnego przez grupy sekcjonalne, mające nawet większe szanse od grup promocyjnych być uznanymi za niezbędne wsparcie eksperckie lub wykonawcze decyzji zarządu instytucji publicznych, co może również im nadać status grup wewnętrznych (ibidem: 101). Herbut trafnie opisuje wzajemną zależność grup interesów i politycznych liderów oraz agend instytucji publicznych, niezależnie od formalnie postulowanej neutralności organów administracji państwa od wpływów biznesowych korporacji i organizacji lobbystów.

Relacje między grupami interesu a władzą publiczną mają jednak charakter symbiotyczny, co oznacza, iż potrzebują się one nawzajem. Publiczni decydenci wcale nie kryją, iż oczekują wymiernych korzyści płynących ze współpracy z grupami interesu. [...] Grupy interesu, zwłaszcza o sekcyjnym charakterze, niejednokrotnie występują w roli monopolisty, jeśli chodzi o wiedzę fachową (profesjonalną) (ibidem: 100).

Jedną z bardziej interesujących koncepcji identyfikowania wpływu korporacji na agendy publiczne jest analiza Janine Wedel, wskazująca na pośrednictwo giętkich sieci służących mediowaniu grup interesów i lobbystów z sektorem publicznym, których reprezentantów określa ona terminem „flexianie” (WEDEL, 2009). Do polskiej rzeczywistości odnosi ją Antoni Z. Kamiński, uzupełniając rozważania swoje i Joanny Kurczewskiej nad nomadycznymi cechami transformacyjnej elity politycznej, która wytworzyła mechanizmy „zawłaszczania instytucji publicznych przez sieci nieformalnych powiązań” w agencjach rządowych oraz zarządach i radach nadzorczych spółek skarbu państwa (KAMIŃSKI, 2012: 21). Polityczni nomadzi instytucjonalizując kontrolę publicznych zasobów i korporacyjni flexianie, personalizując biurokrację, prywatyzując informacje, żonglując rolami i autoprezentacją, tworzą eksperckie tożsamości i nieformalne sieci wpływu. Ich kontakty polityczno-biznesowe stają się fundamentem „sieci nieformalnych powiązań o charakterze klikowym, której członkowie wykorzystują słabość instytucji publicznych głównie, chociaż nie zawsze, do realizacji własnych prywatnych celów” pisze A.Z. Kamiński (ibidem: 25). Pewną różnicą miałyby być to, że flexianie oferują agendum rządowym swoistą ideologię ekspercką lub wsparcie ich politycznego programu, podczas gdy nomadzi tworzący kliki urzędników „politycznych”, kontrolując instytucjonalne decyzje, sięgają po korupcyjne korzyści nazywane przez Andrzeja Zybertowicza i Bartosza Pilitowskiego „polityczną pogonią za rentą” (ZYBERTOWICZ, PILITOWSKI, 2009:

111 i n.). Hubert Wiligórski wskazuje, jak polityczna pogoń za rentą wzmacniana jest przez monopolizację przywilejów profesjonalnych elit i grup zawodowych, uznaniowość korporacyjnych reguł awansu, polityczną ekskluzywność decyzji i asymetryczność w dysponowaniu informacją publiczną. Nie ulega wątpliwości, że nepotyzm i klientelizm (kapitał sieci wpływu i znajomości) blokują profesjonalną innowacyjność, bowiem instytucja publiczna obsadzona „swojakami” traci energię twórczą, a znajomości i klikowe relacje osłabiają profesjonalizm wymagań i rozliczanie pracowników z efektywności działania.

Pozytywistyczna wizja prawa a rytualizacja wartości publicznych i elastyczność strategii grup interesów

Utrwalanie opisywanych mechanizmów zarządzania instytucjami publicznymi ma głębokie konsekwencje dla obniżania sprawności systemu prawno-administracyjnego. Są nimi: rosnąca nieprecyzyjność prawa, skomplikowanie treści przepisów i procedur administracyjnych, rozwój prawa powielaczowego i ukrywanie korzystnych dla intensjonariuszy regulacji w różnych aktach prawnych (WILIGÓRSKI, 2013). Psucie prawa w procesie transformacji jest zjawiskiem od lat wielce niepokojącym — zwracał na nie uwagę m.in. były Rzecznik Praw Obywatelskich, Janusz Kochanowski. Wskazywał on na związek jurydyzacji życia społecznego oraz inflację złe konstruowanego prawa z rozkładem kapitału społecznego zaufania do instytucji publicznych, w tym do organów wymiaru sprawiedliwości. Towarzyszą temu liczne zjawiska etycznie nagannych zachowań, kiedy adwokaci, a nawet prokuratorzy i sędziowie utrzymują aktywne więzi ze skarbowymi przestępcami, a nawet z gangsterami w towarzyskich układach lokalnych elit — co pokazuje jeszcze jeden kontekst oddziaływania pozalegalnych powiązań na funkcjonowanie organów publicznych (KOCHANOWSKI, 2003a, 2003b, 2005).

Marna kondycja stanowionego prawa w społeczeństwie transformacyjnym i instrumentalizacja praktyk jego stosowania w instytucjach publicznych nie powinny nas zbytnio zaskakiwać. Kiedy prawo jest traktowane jako zasadnicze narzędzie pozytywnego modelowania zobowiązań publicznych, w obliczu klientelistycznych strategii, zagrażających realizacji dobra wspólnego, dochodzi do nasileń jego dysfunkcjonalności. Są one pochodną narastania presji różnych grup interesów na organy ustawodawcze, ale i na jednostki zarządzające usługami publicznymi. Kluczową zmianą kulturo-

wą w procesach zarządzania publicznego jest reorientowanie źródeł dobra wspólnego i definiowanie interesu publicznego poprzez pozytywistyczny prawny formalizm, przy abstrahowaniu od moralnych powinności w definiowaniu etycznych zobowiązań profesjonalnych elit i korporacji zawodowych. Wskazywana m.in. przez J. Kochanowskiego postępująca jurydyzacja życia społecznego w Polsce, polegająca na „regulacji przez ustawodawcę nieomal każdej jego dziedziny, tak jakby bez tego nie mogło się ono normalnie rozwijać i tak jakby przed tą regulacją się nie rozwijało” (KOCHANOWSKI, 2002: 12), staje się pozornym antidotum na nieformalne wpływy klientelistycznych powiązań.

Współczesne interpretacje demokratycznego porządku instytucjonalnego wskazują, że instytucje polityczne oraz aparat administracyjny, zespalając rozbieżne interesy społeczno-ekonomiczne, przechodzą od integracyjnego modelu prawa do agregacyjnego legalizmu. Piszac o tym, March i Johan Olsen stwierdzają, że integracyjne ujmowanie konfliktu interesów jest podstawą do racjonalnych rozważań i korygowania obowiązujących decyzji w poszukiwaniu dobra wspólnego. Natomiast agregacyjny model legalizowania uprawnień i interesów za ich podstawę uznaje przetarg i polityczną wymianę wpływów oraz świadczeń różnych grup. Czynniki normatywne są w tych relacjach ściśle zależne od powiązań grup dysponujących siłą społeczną lub cechujących się atomizacją i wpojona im biernością w obronie nabytych uprawnień lub kompetencji (MARCH, OLSEN, 2005: 155–159).

Problem deficytów etyki w funkcjonowaniu administracji publicznej jest analizowany w polskiej literaturze głównie w kontekście wzorców otwartego i konkurencyjnego zatrudnienia kadr w służbie publicznej oraz odpowiedzialnego pełnienia ról przez pracowników administracji (ITRICH-DRABAREK, 2012). Kodeksy etyki zawodowej różnych korporacji stały się formalnymi zestawami deklarowanych wartości, które definiują fundamenty ich profesjonalnych zobowiązań, ale również roszczeń do grupowych przywilejów oraz do autonomii w ocenianiu błędów członków własnego środowiska. Prawne neutralizowanie profesjonalnych zobowiązań etycznych wynika z posługiwania się w ocenie naruszeń procedur i wartości deklarowanych przez swoich członków interpretacjami procesowo-formalnymi, służącymi defensywnej retoryce maskującej jednostkowe nadużycia uprawnień zawodowych. Utrwalanie interpretacji porządku opartego na zasadzie, że „to, co jest prawnie dopuszczalne, jest zgodne z etyką pracowniczą”, lub deklarowanie „zgodności działań z prawem i etyką”, czyni zasady prawa prymarnymi wobec etosu zobowiązań moralnych. Moralność zawodowa staje się dobrem rzadkim w zarządzaniu publicznym i gospodarce właśnie ze względu na spłaszczenie zobowiązań etosowych i ekskluzywne pojmowanie wartości dobra wspólnego wewnątrz profesjonalnych elit. Grupy interesów zawsze prowadzą własne gry strategiczne, obciążające zobowiązaniami ak-

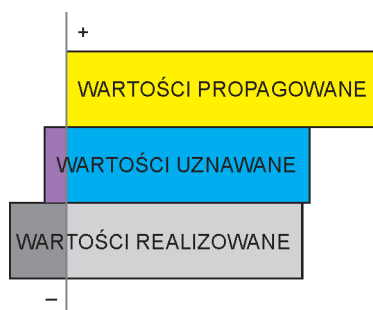
sjologicznymi otoczenie społeczne i uzasadniające wyzwaniem swojego zawodowego powołania roszczenia do obrony własnych przywilejów. Janusz Ziółkowski, badając związek wartości i interesów społecznych, stwierdza:

Poszczególne interesy i wartości funkcjonują w świadomości jednostki jako potencjalne przekonania, uruchamiane i aktualizowane w odpowiednich sytuacjach i odpowiadających im rolach, kiedy pojawi się odpowiedni zestaw bodźców [...] Istnieją dwa typy niespójności: po pierwsze, sprzeczności pomiędzy interesami i wartościami, po wtóre, sprzeczności między samymi wartościami (lub interesami), które zachowują ważność jedynie „sektorowo” (ZIÓŁKOWSKI, 1999: 212).

Ujawnia się nam wzajemna niewspółmierność ich odniesień.

Problem aksjologii w życiu publicznym, zorganizowanym przez sformalizowane i heterogeniczne struktury społeczne, kierujące się segmentacyjnym i selekcyjnym definiowaniem własnych interesów, dobrze opisuje teoria niewspółmierności skal wartości Stanisława Ossowskiego (1967: 173–178). Uroczyście wartości, które są oficjalnie propagowane, tylko w części zostają przyswojone jako wartości społecznie uznawane i osobowo zinternalizowane. W ich normatywnym zestawie jednostki odnajdują zawsze mniejszy lub szerszy zakres wartości egoistycznych, uznawanych za życiowo ważne dla własnych interesów i potrzeb. Taka rozbieżność prowadzi do kolejnego następstwa. Wartości uznawane za ważne stają się wartościami deklarowanymi, podczas gdy praktyczna ich realizacja może prowadzić do przechodzenia na obszar wartości moralnie negatywnych, ale realizowanych z powodu egzystencjalnych impulsów lub egoistycznych interesów (ibidem: 71–81).

Rysunek 1, obrazujący ową rozbieżność niewspółmiernych skal wartości, pozwala lepiej uchwycić niejednoznaczność budowania aksjologicznego ładu i realizacji normatywnej wartości kulturowych w praktycznych dążeniach jednostek i grup społecznych.



Rys. 1. System relacji niewspółmiernych skal wartości
w ujęciu teorii Stanisława Ossowskiego

Źródło: Opracowanie własne

Teoria S. Ossowskiego ilustruje obecne w każdym środowisku kulturowym człowieka rozbieżności pomiędzy wartościami uroczystymi i deklarowanymi, które kształtują pozytywne i propagowane normy społeczne, a zbiorowymi i indywidualnymi pragnieniami działającego podmiotu, w których mieszczą się również egoistyczne i negatywne społecznie wartości.

Na podstawie tego modelu łatwiej jest zrozumieć korporacyjną kazuistykę dyskursu o etosie zobowiązań zawodów zaufania publicznego, argumentującą na rzecz utrwalania ich autonomii i przywilejów, która zderza się z presją zewnętrznych oczekiwań społecznych oraz wzorców propagowanych m.in. przez międzynarodowe pozarządowe agendy dla zwalczania korupcji i nepotyzmu. W warunkach rosnącej selekcyjności sieci interesów ekonomicznych i agregacyjnego definiowania zobowiązań zawodowych aktorzy skupiają się na relacjach wewnątrz korporacyjnych. Kryteria wspólnotowe etyki społecznej w działaniu publicznym stają się coraz wyraźniej aspektami postulatywnymi. Analizy zasięgu korupcji, aktywizowane wynikami międzynarodowych badań *Transparency International* czy *GRECO Evaluation Team*, przyczyniają się do formalizacji kodeksów etycznych w działaniu administracji i do komplikowania zapisów prawa o zamówieniach publicznych. A jednak wciąż pozostawiają elastyczne sfery dla innowacji i gier organizacyjnych obchodzących procedury kontrolne oraz postulowane zasady moralności zawodowej. W diagnozowaniu formalizacji antykorupcyjnych zasad ich nieskutecznego działania rodzi się paradoksalne wnioskowanie, jakiemu ulega Zbysław Dobrowolski, kończący swoje opracowanie stwierdzeniem, że środkiem zaradczym może być powołanie niezależnego organu uprawnionego do walki z korupcją za pomocą technik operacyjnych i ukrytych badań zeznań majątkowych funkcjonariuszy (DOBROWOLSKI, 2005: 172). Wątpliwa jest efektywność działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego, powołanego ustawą z 9 czerwca 2006 roku. Polityczne uwikłania akcji CBA pokazują naiwność myślenia o zdolności odcinkowo działającej instytucji do zwalczania kulturowego syndromu legalizowanego zawłaszczania zasobów dobra wspólnego.

Formalizacja — od prawnej regulacji konfliktu interesów do innowacyjnych i pozaformalnych gier społecznych

Wartości społeczne traktowane jako nieformalny system norm zostają zdominowane przez formalizację procedur decyzyjnych i rozwój administracyjnej kontroli. Jednak dominacja formalnoprawnej wykładni wartości

publicznych nie zapewnia ani skutecznej realizacji dobra wspólnego, ani też nie czyni z prawa instrumentu skutecznie rozstrzygającego konflikty interesów grupowych. Powody tej fundamentalnej nieregulatywności etosu publicznego nie tkwią jedynie we wzorcach kultury prawnej ani w nie-spójności aksjologicznych kodeksów, jakimi posługują się ludzie w swoim codziennym życiu. Badacze normatywnych wpływów sieci społecznych na funkcjonowanie instytucji publicznych wskazują heterogeniczną genezę decyzji i złożoność zachowań aktorów zaangażowanych w definiowanie działań administracyjnych. Proste modele wyjaśniające różnice w kulturach organizacyjnych, pomiędzy formalnie postulowanymi a nagannymi praktykami nieformalnej realizacji interesów grupowych, dają jedynie jakościowe ich kategoryzacje, służące badaczom do podstawowych rozróżnień opisowych. W tym kontekście rolę grup interesów (obecnych na różnych etapach procesu decyzyjnego instytucji publicznych) uznaje się za optymalizację albo za zagrożenie, w zależności m.in. od dopuszczalności w danym systemie prawnym konsensualno-większościowego lub kooperacyjno-rywalizacyjnego modelu działania (ANTOSZEWSKI, 2003: 50). Grupy interesu są obecne w każdym typie – od indywidualistycznego (opartego na kulturze władzy i osiągnięć) *versus* kolektywistycznego (skupionego na kulturze celów i ról) modelu zarządzania. Służą do zmniejszania dystansu władzy i redukowania niepewności w regulacji stosunków organizacyjnych (HOFSTEDE, 2000). Nakładanie na siebie różnych podziałów typów kultur organizacyjnych w celu zdefiniowania proobywatelskiej etyki działania personelu administracyjnego lub wzorcowej proceduralnie i efektywnościowo logiki zarządzania w instytucjach publicznych (np. KŁOSKA, 2005; MŁODZIK, 2014: 77–87) świadczy o abstrakcyjnym idealizmie oraz poznawczej bezradności badaczy.

Słabości istniejących w Polsce rozwiązań dotyczących funkcjonowania instytucji publicznych tłumaczone są cechami pierwotnej kultury narodowej oraz dylematami optymalizacji sformalizowanych stosunków poddawanych nieformalnym wpływom, które są diagnozowane według schematów teoretycznych z lat 50. XX wieku. Zwracanie uwagi na negatywne oddziaływanie nieformalnych stosunków w organizacji (kulturze organizacyjnej), zakłócających rygorystyczne przestrzeganie perfekcyjnie opracowywanych przepisów i instrukcji (MŁODZIK, 2014: 65), wskazują nawet przenikliwi krytycy hybrydowych więzi klientelistycznych, jak A. Zybortowicz. Autor ten identyfikuje nieformalne powiązania antyrozwojowych grup interesu, które niweczą etos służby publicznej, przez zakorzenienie się w niejawnej sieci wpływów ludzi z postkomunistycznych służb specjalnych (ZYBERTOWICZ, 2012: 59–61). Jego analiza zjawisk rozbudowy procedur i formalizacji decyzji jako funkcjonalnie użytecznych dla integracji interesów grup pozaformalnego wpływu na kanały komunikacji i działania instytucji publicznych opiera się na zestawieniu formalnych i nieformalnych wymiarów życia spo-

łecznego (ibidem: 38–39). A.Z. Kamiński, podobnie opisujący giętke siatki wpływu, tworzone przez instytucjonalnych i politycznych nomadów oraz flexian, podkreśla nieformalny charakter ich instytucjonalnych oddziaływań na korzystne dla siebie omijanie procedur formalnych, a nawet łamanie prawa (KAMIŃSKI, 2012: 43). Następstwa zawłaszczania instytucji publicznych przez partykularne grupy i nieformalne układy interesów są opisywane objawowo w usystematyzowany sposób. Dobrze objaśniają one funkcjonalną integrację instytucjonalnych niesprawności jako sprzyjające korupcyjnej kulturze praktyki organizacyjne: 1) gromadzenia nadmiaru kompetencji w ręku jednego urzędnika; 2) uznaniowości w podejmowaniu decyzji; 3) lekceważenia dokumentacji i sprawozdawczości; 4) słabości kontroli wewnętrznej; braku uzasadniania podejmowanych decyzji; 5) nierówności w dostępie do informacji publicznej; 6) braku osobistej odpowiedzialności za decyzje i realizację zadań; 7) braku skutecznych rozwiązań antykorupcyjnych (cechy wyróżnione za: DOBROWOLSKI, 2005: 77).

Analiza wpływu normatywnego struktur otoczenia społeczno-kulturowego na wewnętrzne procesy organizacyjne w instytucjach publicznych wymaga uzupełnienia o nowocześnie rozumianą złożoność funkcjonalnej integracji ogniw władzy publicznej z heterogenicznymi grupami interesów, petryfikującymi ich polityczną oraz administracyjną aktywność. Do adekwatnego narzędzia opisu tych mechanizmów prowadzi nas m.in. praca Mancura Olsona pt. *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Podważa on teorię pluralizmu analitycznego, głoszącą równoważenie się wpływów prywatnych grup interesów oraz organizacji społeczno-zawodowych, jako lobby organizujących nacisk na agendy polityczne, aby wpływać na definiowanie zakresu „dobra wspólnego” w zarządzaniu publicznym. Olson wskazuje na zakłócenia w realizowaniu usług i uzyskiwaniu efektów dobra publicznego w efekcie nierównego dostępu do sieci wpływu i uprzywilejowanego wkładu niektórych grup nacisku w definiowanie świadczeń zapewnianych obywatelom. W logice definiowania publicznych dóbr i usług przez administrację rządową zawsze funkcjonuje mechanizm ograniczania wolności gospodarczej, a grupy interesów mające swój udział w obsłudze sektora publicznego sprzyjają ich ukrytej segmentowej monopolizacji (OLSON, 115–119). Owe nierówności dostępu i wpływu uwarunkowane są cechami grup zaangażowanych w moderowanie własnych interesów, poprzez instytucje publiczne, które zarządzają ważnymi dla intensjonariuszy dobrami zbiorowymi. Wyróżniane są specyficzne logiki działania „małych” i „dużych” grup; grup „ekskluzyjnych” i „inkluzyjnych”, które balansują pomiędzy formalną ich organizacją a nieformalnymi koalicjami oraz rynkowym i nierynkowym typem działalności; koalicji czerpiących korzyści jako grupy „pośrednie” lub grupy „uprzywilejowane”, które wyłaniać się mogą w formie zmobilizowanych grup „jawnego nacisku” lub jako grupy „ukry-

te” o potencjalnej zdolności wywierania presji na zarządzających ważnym dla nich segmentem dóbr zbiorowych (ibidem: 47–65).

Kluczowe dla sposobu integrowania zespołów ludzkich wokół wartości służących dobru publicznemu jest zrozumienie, że złożoność stosunków i norm organizacyjnych wykracza poza tradycyjny ich podział na więzi sformalizowane i osobowe więzi niesformalizowane. Rola wewnętrznych struktur organizacyjnych w kształtowaniu celów działania i warunków ich realizacji zostaje w dużych instytucjach publicznych uzależniona od wpływów kulturowych otoczenia (cech kapitału społecznego i ludzkiego) oraz od praktyk zarządczych władzy polityczno-administracyjnej (powiązanych z sieciami wpływu różnych grup interesów). Należy dostrzec, że reagowanie ustawodawcze na instytucjonalne patologie oraz wdrażanie procedur i regulaminów służących doskonaleniu jakości pracy kadr administracji publicznej przez rozbudowę zadaniowej specjalizacji, rozrost procedur, komplikowanie przepisów buduje jedynie kulturę postępującej formalizacji. Równocześnie ustawodawca ogranicza (a nawet eliminuje) nieformalne stosunki konstytuujące wspólnotowe zaufanie i wzajemne wsparcie personelu angażującego się w produktywnie działania na rzecz dobra wspólnego związane z etosem i misją swojej profesji.

Formalizacja więzi organizacyjnych, biurokratyzująca wzajemne stosunki i ograniczająca inkluzywne kapitały społecznej aktywności personelu, niweczy jego obywatelską wrażliwość lub prowadzi wielu pracowników wprost do wypalenia zawodowego. Ukrytą konsekwencją biurokratyzacyjnego przeformalizowania zachowań organizacyjnych jest zwiększenie niespójności ładu instytucjonalnego i aktywizowanie innowacyjnych rozwiązań w omijaniu jego reguł. Innowacja stanowi bowiem, jak pisał Władysław Jacher:

taką wartość kulturową (materialną — np. narzędzie — lub niematerialną — np. metodę pracy), która w danych warunkach czasowych i przestrzennych jest traktowana przez ludzi jako nowa [...] a zastępuje dotychczasowe stany rzeczy innymi, w wyniku czego może dokonać się postęp (JACHER, 1991: 36).

Innowacyjne formalizowanie stosunków pracy, degradujące ich nieformalne oddziaływanie na wartości i postawy zawodowe kadr instytucji publicznych, oznacza brak zrozumienia ich społecznej treści oraz rutynizację administracyjnej kontroli grupowych zachowań.

Czerpiąc z ustaleń badaczy norm i patologii więzi w organizacjach, Stanisława Ehrlicha, Marcina Bielskiego oraz Witolda Kieżuna, proponuję przeformułowanie modelu analizy struktur organizacyjnych. Zarys ideowy tego modelu prezentuje rysunek 2. W całkowitej organizacji instytucji złożo-

żonej ze sformalizowanego i niesformalizowanego porządku wyróżnić należy dwa wymiary aktywizujące dysfunkcje: organizację przeformalizowaną oraz organizację pozaformalną. Stosunki pozaformalne stanowią swoisty element więzi niesformalizowanych. W przeciwieństwie do funkcjonalnych dla realizowania celów organizacji osobistych zachowań pracowników i ich niesformalizowanej aktywności grupowej, są one aktywizowane przez wewnętrzne i zewnętrzne grupy interesów w celu pozyskiwania nienależnych im świadczeń lub korzyści osiąganych kosztem innych uczestników instytucji, przez co niweczą szanse jej rozwoju lub realizację kluczowych wartości publicznych.

| Organizacja całkowita | | | |
|-----------------------|-------------------------|-------------------|--------------|
| Sformalizowana | | Niesformalizowana | |
| Przeformalizowana | Formalna | Nieformalna | Pozaformalna |
| Nierzeczywista | Organizacja rzeczywista | | |

Rys. 2. Wymiary porządku organizacyjnego w instytucjach formalnych

Źródło: Opracowanie własne

W większości organizacji istnieje mniej lub bardziej dysfunkcjonalna praktyka „błędneho koła biurokratycznych regulacji”, której produktem staje się struktura przeformalizowana, obciążająca działania instytucjonalne przepisami blokującymi elastyczność zachowań personelu i konkurencyjność jego działania. Pewna część owych sformalizowanych przepisów prawa powszechnego i regulacji wewnętrznych (w małych jednostkach mogą być szcątkowe) jest realnie porządkiem nierzeczywistym, ponieważ nie jest egzekwowana i obliuguje uczestników stosunków służbowych jedynie „na papierze” (BIELSKI, 2001: 202–206). W praktycznym działaniu jej nierzeczywiste wymogi są ignorowane, gdyż pracownicy omijają nierealne proceduralne przepisy, aby ułatwić sobie wykonanie zadań. Może to być wygodne również dla kierownictwa i zostać wykorzystane w personalnych grach z podwładnymi. Może też być wykorzystywane w grupowym oporze załogi wobec kierownictwa (np. przez tzw. strajk włoski). Zatem rzeczywista organizacja, czyli ta, która realnie funkcjonuje, ma swoje dopełnienie w nierzeczywistych strukturach — w „fikcji organizacyjnej” jak pisze Żbikowski (2004: 53) oraz w negatywnych pozaformalnych praktykach części kierownictwa i personelu, egoistycznie wykorzystującego zasoby organizacyjne.

Oddziaływanie tych dysfunkcjonalnych wymiarów ładu organizacyjnego na poziom motywacji personelu prowadzi do wzrostu negatywnych innowacji, poczynając od osłabienia motywacji zadaniowej i dyscypliny pra-

cy, przez roszczeniowość personelu i uznaniowość jego nagradzania, aż do obniżenia subiektywnego poczucia sprawiedliwości w ocenie uzyskiwanych wyników, sprzyjającego aktywizacji zachowań i strategii negujących etyczne zobowiązania wykonywanej profesji. Podstawowym wnioskiem płynącym z naszych analiz jest stwierdzenie, że złożoność struktur organizacyjnych i dynamika stosunków międzyludzkich, jakie się w nich tworzą, wykraczają poza tradycyjny podział na więzi sformalizowane i więzi niesformalizowane. Rola nieformalnych struktur organizacyjnych w pozytywnym kształtowaniu motywacji pracowników oraz ich osobistego zaangażowania w wartości instytucjonalne i cele zawodowe powinna być wyraźnie dostrzeżona. W złożonych strukturach instytucji publicznych postępuje zadaniowa specjalizacja, rozbudowa wymagań oraz komplikowanie procedur wirtualnej i analogowej kontroli pracy administracyjnej. Czysto formalistyczne innowacje organizacyjne nie są jednak w stanie wyeliminować czynników ukrytych w strukturach organizacyjnych aktywizujących organizowane pozaformalnie działania grup intensjonariuszy i klientelistycznych koterii wykorzystujących kreatywność specjalistów do urzeczywistniania korupcyjnych przedsięwzięć. Natomiast struktury budujące pozaformalne więzi organizacyjne aktywizują innowacje dysfunkcyjne dla otoczenia, ale wzmacniają integrację funkcjonalną rdzenia kadrowego skupionego wokół kultur roli i biurokratycznego autokratyzmu, umożliwiając grupom uprzywilejowanym czerpanie korzyści z gier organizacyjnych.

Bibliografia

- ANTOSZEWSKI A., 2003: *Grupy interesu w systemie politycznym*. W: *Grupy interesu. Teorie i działania*. Red. Z. MACHELSKI, L. RUBISZ. Toruń. Wyd. Adam Marszałek.
- BIELSKI M., 2001: *Organizacje: istota, struktury, procesy*. Łódź. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
- CICHOMSKI B., KOZEK W., MORAWSKI P., MORAWSKI W., 2001: *Sprawiedliwość społeczna. Polska lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa. Wyd. Naukowe Scholar.
- CROZIER M., 1967: *Biurokracja: anatomia zjawiska*. Warszawa. PWE.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., 1982: *Człowiek i system: ograniczenia działania zespołowego*. Warszawa. PWE.
- CZERWIŃSKI M., NOWAK P., PRZYBYLSKA R. (red.), 2010: *Język IV Rzeczypospolitej*. Lublin. Wyd. Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej.
- DOBROWOLSKI Z., 2005: *Korupcja w państwie. Przyczyny, skutki, kierunki przeciwdziałania*. Sulechów. PWSZ.
- DRZEWIECKI R., 2012: „Wschodnia kreatywność”. W *łamaniu przepisów jesteśmy mistrzami*. „Dziennik Gazeta Prawna” wyd. z dn. 2013-06-09. dostępny na <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/429712,w-lamaniu-przepisow-jestesmy-mistrzami-gdzie-stawiamy-sobie-granice.html>

- DURKHEIM E., 1999: *O podziale pracy społecznej*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- EHRlich S., 1997: *Norma, grupa, organizacja*. Warszawa. Wyd. Prawnicze PWN.
- GIZA-POLESZCZUK A., MARODY M., RYCHARD A., 2000: *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*. Warszawa. Wyd. IFiS PAN.
- HAUSNER J., 2007: *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*. Warszawa. Wyd. Naukowe Scholar.
- HERBUT R., 2003: *Grupy a proces decyzyjny*. W: *Grupy interesu. Teorie i działania*. Red. Z. MACHELSKI, L. RUBISZ. Toruń. Wyd. Adam Marszałek.
- HOFSTEDE G., 2000: *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*. Warszawa. PWE.
- ITRICH-DRABAREK J., 2012: *Dysfunkcje etyczne w sferze publicznej*. W: *Etyka w życiu publicznym*. Red. S. SOWIŃSKI. Warszawa. Wyd. ASPRA-JR.
- JACHER W., 1991: *Socjologiczne uwarunkowania wprowadzania innowacji w systemie społecznym przedsiębiorstwa*. W: *Analiza struktur i zachowań w przedsiębiorstwie*. Red. W. JACHER. Katowice. Wyd. Uniwersytetu Śląskiego.
- JACHER W., 1976: *Zagadnienie integracji systemu społecznego. Studium z zakresu socjologii*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- JACHER W., 1973: *Teoria więzi społecznej w socjologii Emila Durkheima*. Lublin. Wyd. KUL.
- JAROSZ M. (red.), 2012: *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*. Warszawa. Wyd. Oficyna Naukowa.
- JAROSZ M. (red.), 2010: *Polacy równi i równiejsi*. Warszawa. Wyd. ISP PAN.
- JAROSZ M. (red.), 2005: *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*. Warszawa. Wyd. Oficyna Naukowa.
- JASIECKI K., 2013: *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*. Warszawa. Wyd. IFiS PAN.
- KAMIŃSKI A.Z., 2012: *Instytucje publiczne wobec układów nieformalnych: nomadzi instytucjonalni i flexianie*. W: *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*. Red. M. JAROSZ. Warszawa. Wyd. Oficyna Naukowa i ISP PAN.
- KAMIŃSKI A.Z., KAMIŃSKI B., 2004: *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa. Wyd. TRIO i ISP PAN.
- KIEŻUN W., 2012: *Patologia transformacji*. Warszawa. Wyd. Poltext.
- KŁÓSKA I., 2005: *Kultura organizacyjna w instytucjach publicznych*. Bielsko-Biała. Wyd. ATH.
- KOCHANOWSKI J., 2002: *Jurydykacja życia*. „Palestra” nr 7–8. Dostępne na <http://www.palestra.pl/index.php?go=artykul&id=695>
- KOCHANOWSKI J., 2003a: *Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa*. W: *Nadużycie prawa*. Red. H. IZDEBSKI, A. STĘPKOWSKI. Warszawa. Wyd. LIBER.
- KOCHANOWSKI J., 2003b: *Wola 'grupy trzymającej władzę', czyli czym właściwie (nie) jest prawo*. „Rzeczpospolita”, 26.02.2003.
- KOCHANOWSKI J., 2005: *Czy Polska jest państwem prawa? Debata*. Dostęp na stronie http://www.kochanowski.pl/debata_panstwoprawa.html
- KORNai J., 1985: *Niedobór w gospodarce*. Warszawa. PWE.
- KOZYR-KOWALSKI S., 2000: *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*. Poznań. Wyd. UAM.
- MARCH J.G., OLSEN J.P., 2005: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Warszawa. Wyd. Naukowe Scholar.
- MERTON R.K., 1982: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- MISZEWSKI M., 2012: *Polska transformacja i jej uwarunkowania*. Katowice. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego.

- MŁODZIK I., 2014: *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*. Zielona Góra. Wyd. Maximus Primus.
- MORAWSKI W., 1998: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- LINDBLOM Ch.E., 1959: *The Science of "Muddling Through"*. In: "Public Administration" Review. Vol. 19, no. 2 (Spring, 1959).
- OLSON M., 2012: *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Warszawa. Wyd. Naukowe Scholar.
- OSSOWSKI S., 1967: *Konflikty niewspółmiernych skal wartości* W: IDEM: *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła. T. III*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- OSSOWSKI S., 2000: *Ludzki polimorfizm a ideologia społeczna*. W: IDEM: *Z zagadnień psychologii społecznej*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- PORTES A., 1998: *Social Capital: its origins and applications in modern sociology*. "Annual Review of Sociology", vol. 24.
- RACIBORSKI J., 2010: *Obywatel jako wyborca*. W: *Praktyki obywatelskie Polaków*. Red. J. RACIBORSKI. Warszawa. Wyd. IFiS PAN.
- RACIBORSKI J., 2011: *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa. Wyd. Naukowe PWN.
- SZCZEGÓŁA L., 2013: *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*. Warszawa. Wyd. ELIPSA.
- SZTOMPKA P., 2007: *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków. Wyd. Znak.
- TARKOWSKI J., 1994: *Socjologia świata polityki. Patroni i klienci. T. 2*. Warszawa. Instytut Studiów Politycznych PAN.
- TITTENBRUN J., 2007: *Z deszczu pod rynnę. Meandry polskiej prywatyzacji. T. 1–4*. Poznań. Wyd. Zysk i S-ka.
- TRAWIŃSKI M., 2012: *Ekonomiczna teoria grup interesu — przegląd literatury*. W: *Za kulisami. Szkice o władzy, interesach i bezpieczeństwie*. Red. K. PIETROWICZ, P. STANKIEWICZ. Poznań. Wyd. Zysk i Sk-a.
- WEDEL J.R., 2009: *Shadow Elite: how the world's new power brokers undermine democracy, government and the free market*. New York. Basic Books.
- WILIGÓRSKI H., 2013: *Pogoń za rentą — przykłady z życia gospodarczego w Polsce w okresie transformacji*. Prezentacja pobrana z [www. http://pol.convdocs.org/docs/3678/index-33125.html](http://pol.convdocs.org/docs/3678/index-33125.html).
- WNUK-LIPIŃSKI E., BUKOWSKA X., 2008: *Stosunek Polaków od własnego państwa*. „Nauka”, nr 2.
- WYLEŻAŁEK J., 2012: *Mobbing uczelniany jako problem społeczny*. Warszawa. Wyd. SGGW.
- ZIÓŁKOWSKI M., 2000: *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*. Poznań. Wyd. Fundacji Humaniora.
- ZYBERTOWICZ A., 2012: *Dynamika nieformalnych grup interesów: perspektywa teorii wyboru publicznego*. W: *Za kulisami. Szkice o władzy, interesach i bezpieczeństwie*. Red. K. PIETROWICZ, P. STANKIEWICZ. Poznań. Wyd. Zysk i Sk-a.
- ZYBERTOWICZ A., PILITOWSKI B., 2009: *Polityczna pogoń za rentą: peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji?* W: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*. Rzeszów. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego nr 14.
- ŻBIKOWSKI J., 2004: *Teoria organizacji i zarządzania*. Bydgoszcz. Wyd. AB.

Adam Bartoszek

Functional integration of interest groups by innovations and work culture
of the public institutions in conditions of polish transformation

Summary

The article is analysing sources and restrictions of the functional integration processes in public institutions. Author discussing about forms and the influence on organizational order of the internal and outside interest groups through classic and modern theories of integration and the dysfunction in professional ethics, innovations and formalization of the quality they collective actions in managing of the public goods. Analysis of the network of influences lobbies, agents of corporate businesses (flexianie, political nomads, public officers) by theory of the bureaucratization, the social games and organizational strategies, disproportion of sets of the social values, and author's model of the dimensions of organizational order. He shows how extraformal organizational processes strengthening the dysfunctional postcommunist clientelism and political chase of annuity.

Key words: Public institutions, interest groups and flexians, organizational games, political chase of annuity, extraformal structures, dysfunctional innovations